

## 研究論文

# 韓国における「探訪予約・ガイド制度」の展開と地域社会への影響 —チリサン国立公園チルソン溪谷周辺地域を事例として—

The Evolution of the Reserved Guided Tour System in National Park Areas and its Influence to Socio-economical Situations of the Neighboring Local Communities in South Korea:  
A Case Study of Chilseon Ravine in Jirisan National Park

曹 禎敏<sup>1</sup>, 大浦 由美<sup>2</sup>

Cho Jungmin, Yumi Oura

1 和歌山大学大学院観光学研究科, 2 和歌山大学観光学部

キーワード：国立公園管理、利用調整、参加、協働、持続的な観光

Key Words : National Park Management, Visitor Management, Local Participation, Partnership, Sustainable Tourism

## Abstract :

In South Korea, a serious conflict has existed over the way of managing visitors in National Park (NP) between the Korea National Park Service (KNPS) and the local stakeholders since 1991. KNPS has implemented the Reserved Guided Tour System in the Chilseon Ravine in order to manage the balance between protecting nature through tourism and the local economy in 2008. This paper proposes some options to effectively manage this confliction using the results of a case study conducted at the Chilseon Ravine in Jirisan NP and the neighboring local communities. Building a local consensus on NP management is one of the essential conditions for a smooth operation. Nevertheless, the interview survey revealed that a long-time adversary relationship has made the reconciliation and mutual understanding difficult. Worse still, KNPS has changed the direction of the NP management policy to practically exclude the local communities from NP management. The paper emphasizes that managing such a vast NP area without any support of the local communities is neither realistic nor reasonable, and KNPS should revert to the original policy, and strive to alleviate the confliction.

## I. はじめに

現在、世界中で多くの自然地域が観光の対象になっている。アメリカのイエローストーン国立公園をはじめとして、諸国ではこうした地域が国立公園や自然公園（以下、国立公園）に指定され、国家によって管理されている。「生態系の保護とレクリエーションのために管理される保護区」というIUCN（国際自然保護連合）の定義にも現れているように、ほとんどの国立公園は「保護」と「利用」の2つの目的を含んでいる。だが、1970年頃のマスツーリズム誕生によって「保護」よりも「利用」の側面が強くなり、過剰利用（オーバーユース）や無分別な利用による様々な自然破壊問題（ゴミ捨て、登山道の荒廃、踏み荒らしや排水汚染等によって生息環境が変化したことによる動植物の絶滅や絶滅危機、生態系の破壊など）を引き起こした。

こうした新たな問題に対応すべく、諸国では国立公園の保護と持続的な利用を図るために探訪客（訪問客）による自由

な利用に対する制限を適用できる仕組みをととのえた。例えばアメリカでは、1960年代から激増した探訪客による過剰利用問題に対して、それぞれの国立公園地域における適切な「収容力」という概念が意識されはじめ、1970年代にはヨセミテ溪谷への乗り物の制限（徒歩と自動車以外禁止）、ハイシーズンにおける一日あたりの立入人数を規制する「Wilderness Permit」などが措置された<sup>1</sup>。

日本においても、1960年代以降のマイカー激増による利用環境悪化の緩和策として、1974年から「マイカー規制（自動車利用適正化）」が導入されてきた。さらに2002年の自然公園法改正において生物多様性保全概念が取り入れられ、「利用調整地区制度」や「立入制限地区制度」が創設されたことで利用者の制限を可能とする仕組みが整えられた。

韓国もまた、このような世界的傾向の例外ではなく、1991年に破損された自然の復旧と利用者の安全を図るために、該当する地域への利用者の立入を原則として3年間禁止する「自

然休息年制度」が導入された。この制度はその後、立入禁止期間を20年間（探訪路は5年間）とする「特別保護区域」と、一定のルールの下で利用可能な「探訪予約・ガイド制度」へと改正されている。しかしながら、この制度が実際に現場に導入されると、また新たな問題を引き起こすに至った。

その問題とは、「自然休息年制度」の導入に伴う登山者の激減による地域住民の経済被害、山村で生活している住民の日常生活が不便になるなどの社会環境の被害による地域住民の抵抗である。

そのもっとも激しい対立の場となったのが、韓国チリサン国立公園チルソン溪谷に近接するチュソン村である。チルソン溪谷は1999年に自然休息年制度（3年期限・再指定あり）が適用され、そこへ至る登山道が閉鎖されることになった。これまで溪谷への登山客による観光収入に依存してきたチュソン村にとっては死活問題となり、住民たちは、管理主体である国立公園管理公団（以下、公団）に対して、登山道の開放を再三要求したが聞き入れられず、閉鎖は9年間に及ぶこととなった。そして2007年の制度改正によって、今度は新たに長期間にわたって立入を禁じる「特別保護区」の対象地に選定されたことを知った住民の反発は頂点に達し、デモ活動や署名運動など、チルソン溪谷の開放を求める運動が、チリサンの登山愛好家などの団体を巻き込んで大々的に行われ、公団側も地元住民や市民との対話を余儀なくされた。その結果、自然環境を保護しつつ、地元地域の経済活性化にも資する方策として「探訪予約・ガイド制度」が創設されたが、後述のように地元住民と管理主体である国立公園管理公団との対立関係は依然として続いており、制度が有効に機能しているとはいえない状況にある。

韓国における国立公園管理が地域住民や地域経済に及ぼす影響に関する研究はいくつかあるが<sup>2)</sup>、国立公園の利用調整策に関わる制度を対象にした研究は極めて少ない。よって本研究では、自然観光地の「保護」と「利用」を巡る対立緩和策として運営されている「探訪予約・ガイド制度」と、その制度が実施されているチリサン国立公園チルソン溪谷チュソン村に着目し、現地関係者へのヒアリング調査を通じて、当該地における「探訪予約・ガイド制度」の展開と地域社会への影響を明らかにし、韓国における国立公園管理のあり方と地域社会との対立緩和に関する課題を提示することを目的とする。

## II. 韓国における国立公園制度の概要

### 1. 国立公園の形成及び管理主体

韓国で最初に国立公園の指定が提起されたのは1930年のことであるが、第2次世界大戦勃発により中断され、実際の指定は戦後となった。1961年に地域開発の一環として国立公園の設置が検討され始め、1962年の第1次世界国立公園大会（アメリカ・シアトル）に参加した研究者らによって国立公園制度の導入が具体化される運びとなった。そして、1963年

1月には再建国民運動本部において「チリサン地域開発調整委員会」が設置され、現地調査及び制度導入の妥当性検討を通じて国立公園指定案が発表された。1967年には「公園法」が制定され、同年11月20日に開催された第1回国立公園委員会においてチリサンを最初の国立公園として指定することが決議された。2013年までの国立公園指定は21ヶ所であり、山岳型公園、海岸海上型公園、史的型公園の3種に分類されている。

国立公園は、当初建設部公園課が管理を担当していたが、1980年に「公園法」が「自然公園法」と「都市公園法」に分割されたのを契機に国立公園課の担当となった。その後、1986年の自然公園法改正によって国立公園管理公団が設立され、1987年以降現在に至るまで国立公園の管理を所管している。

公団は、設立当初は建設部の管掌であったが、1991年に自治体との協働推進を可能にするという理由で内務部に変更された。また、国立公園管理は環境政策とともにするべきだという国内的な要請と環境問題に重視する国際的な傾向に対応させるべく、1998年から環境部に移管された。

なお、国立公園管理公団の管理事項は表1の通りである。

表1 国立公園管理公団の管理事項

管理事項	内 容
公園資源保全管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・豊富な種の多様性および安定的な自然生態系の保全強化               <ul style="list-style-type: none"> <li>—自然調査、モニタリング、研究を通じた基礎資料確保および管理方向の提示など保全戦略の土台を提供</li> <li>—保全価値が高い生物種と生態地域の保護のため、保全戦略と生物種生息環境改善および復元を推進</li> </ul> </li> <li>・秀麗な自然環境と文化遺産の資源価値を高める               <ul style="list-style-type: none"> <li>—体系的調査研究、記録維持管理システムの導入および解説資源として活用するなど公園の資源化を推進する</li> <li>—過度な利用と開発からの毀損を防止するための自然親和的施設設置基準の適用</li> </ul> </li> </ul>
公園環境保護	<ul style="list-style-type: none"> <li>・利害関係者に対する法制度的管理政策の適用               <ul style="list-style-type: none"> <li>—拠点地域管理を通じた探訪客の不法行為および不法施設整備の防止等現場管理の強化</li> <li>—自然親和的公園事業の施行および行為の許可を通じた乱開発防止など規制管理政策の適用</li> </ul> </li> </ul>
持続可能な利用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・多様な探訪プログラム開発および高品質サービスの提供               <ul style="list-style-type: none"> <li>—探訪プログラムの専門性向上と自然観察路などの関連施設の拡充</li> <li>—探訪客の安全と利用便宜を考慮した自然親和的公園施設の設置および管理</li> </ul> </li> </ul>
参加と協力	<ul style="list-style-type: none"> <li>・利害関係者の肯定的公園管理世論の形成および国際的認知度の向上               <ul style="list-style-type: none"> <li>—地域社会協力：地域住民など利害当事者らの対立解消および国立公園保全のための住民支援および協力事業の共同推進</li> <li>—国際協力交流：管理手法導入・適用のためのベンチマーキングと交流協力チャンネル確保のための覚書締結、世界的水準の国立公園具現のための「保護地域管理効果性評価」などの推進</li> </ul> </li> </ul>

出所：国立公園管理公団『韓国の国立公園』国立公園管理公団，2012年，15p.より抜粋

## 2. 国立公園政策における利用調整に関する制度の展開と問題点

先述の通り，韓国の国立公園における利用調整策は，1991年の自然休息年制度（現，特別保護区）の導入を嚆矢としている。この制度は，無分別な開発と自然生態系の収容水準を超えた利用によって毀損された自然の復旧と利用者の安全を確保するという目的で，探訪客の当該地への立入を禁止するものである。立入禁止期間は3年が原則であるが，この期間は必要に応じて延長することができる。

だが，この制度の導入は各地で様々な問題を惹起させるに至った。例えば，自然をなるべく毀損しない方法で利用しようと心がけてきた探訪客であっても立入を禁じられることに対する反発，探訪客のための自然休息年制の施行内容に対する広報が十分に行われていないことに起因する探訪客や地域住民とのトラブル，立入禁止措置後の復旧対策と施設物管理が十分に行われていないことへの批判，そして，制度の適用によってその地域の登山が全面禁止になるなど，地域社会経済への影響が甚大な制度であるにも関わらず，地域の状況を考慮せず，一律に制度導入をしたことへの地域住民の反発等である。

こうした問題は，新聞報道でも取り上げられた。例えば，1995年の中央日報の記事<sup>3</sup>では，自然休息年制度の適用がむしろ登山道の放置となっている点を指摘し，そのむやみな導入を批判している。こうした状況に対し，公団内部でも自然休息年制施行の効果分析を行っている。表2は公団の内部資料を整理したものであるが，少なくとも第1期から2期については，形式的な実施に留まり，生態調査も復元事業も行われず放置された結果，自然復元の効果については「不備」ないし，「科学的に究明できない」と公団自身も認めざるを得ない結果となった。

だが，自然休息年制度はその後単純に人の出入を禁止しただけの状態にとどまり続け，立入禁止期間が終了しても，自然の復元ができないことや施設の不備という理由で，再度自然休息年制度を延長するという悪循環に陥ってきた。

この自然休息年制度は，2007年に「国立公園特別保護区制度」へと変更され，より長期間にわたって立入を制限することが可能となった。そして，この制度のチルソン溪谷への適用が検討されたことで，チュソン村住民と公団との間に激しい対立が生じ，後に「探訪予約・ガイド制度」が創設されるきっかけとなったのである。

表2 自然休息年制度の効果分析結果

期 間	内容および評価
第1期 (1991－1993)	・適用区域の特徴：登山客が少ない，または管理が容易な区域に適用 ・評価：形式的な適用であり，実質的な効果は見られなかった
第2期 (1994－1996)	・適用区域の特徴：毀損が深刻な地域と今後毀損が憂慮される地域を選定し適用 ・評価：適用期間において生態調査と復元事業を行わなかったため，制度適用の効果を科学的に究明できなかった
第3期 (1997－1999)	・評価：ブッハンサン，チリサン，ソルアクサンを対象に基礎生態調査を実施中

出所：インハボン『国立公園自然休息年制の効率的運営方案—ソルアクサン国立公園の探訪客管理を中心として』ハンヤン大学大学院修士論文，2000年，p.64より抜粋。原典は国立公園管理公団内部資料。

注：ブッハンサン，チリサン，ソルアクサンはそれぞれ国立公園の名称である。

## Ⅲ. チリサン国立公園チルソン溪谷周辺地域における「探訪予約・ガイド制度」の展開と地域社会への影響

### 1. 調査地の概要

チリサン国立公園の面積は483,022km<sup>2</sup>で，韓国では最も広域な山岳型国立公園であり，昔からの民俗信仰の霊地である（図1）。そして，歴史的な激動期には国民の避難所となり，韓国では抗争地としての印象が強く，様々な作品（映画・ドラマ・小説など）の舞台となっている。特に韓国戦争以後はパルチサン<sup>4</sup>の本拠地として有名である。雄大な景観とともに，多様な動植物が生息しており，由緒ある寺院など文化財も数多く存在していることから，1967年に「韓国第1号国立公園」として指定された。

その中でもチルソン溪谷は韓国3大溪谷の一つとして数えられている。秀麗な景観とともに希少な野生動植物が数多く生息していることから，数多くの専門家によって高い自然生態的評価が与えられている地域である。だが，その地形はチリサン国立公園の中でも最も険難で，人命に関わる遭難事故も頻繁に起きており，このことが後に自然休息年制度が適用される大きな理由ともなった。

このチルソン溪谷を経由してチョワンボン（山頂）に至る登山道に最も近い村がチュソン村である（図2）。居住世帯70戸ほどの小さな村であり，地域住民の約8割が観光業（宿泊や食堂，郷土特産品販売など）になんらかの形で関わっている。つまり，国立公園政策の変更に最も影響を受けてきた地域であり，チルソン溪谷への自然休息年制度の適用はまさに村の死活問題であった。



図1 チリサン国立公園位置図



出所：ポータルサイト www.daum.net より作成

図2 チュソン村および登山道位置図



出所：ポータルサイト www.daum.net より作成

## 2. 「自然休息年制度」から「探訪予約・ガイド制度」への展開

前述したようにチルソン溪谷には1999年に自然休息年制度が適用されたが、その後、2度にわたって再指定と判断され、合計9年間、2007年まで立入禁止期間が継続することになった。そして政府は2007年に、自然休息年制度を施行している地域を対象として「国立公園特別保護区」（以下、特別保護区）を設置する旨を公表し、チルソン溪谷はその対象地として選定された。特別保護区は16ヶ所の国立公園の中で、54ヶ所が対象となったが、探訪路を含む対象地はチルソン溪

谷を含め4ヶ所であった。このうちチルソン溪谷以外の3ヶ所は自然休息年制度の施行期間半ばであったが、チルソン溪谷についてはちょうど施行期間の最終年に当たっていたことから、チュソン村の住民の間には今度こそ開放されるかもしれないという期待も強かった。そのことが当該地域の特別保護区指定への反発をさらに強めることになったと思われる。

こうしてチュソン村住民たちが経済的な理由でチルソン溪谷の開放を強く主張したため、公団では「チリサンチルソン溪谷一帯自然資源の価値評価及び合理的な管理方案研究（以下、「管理方案研究」）」と題して、地域住民（チュソン村を含む周辺5村）、探訪客、専門家の3者を対象とした意識調査および現地調査を実施し、その結果を踏まえて代案を提示することにした。意識調査の結果については表3の通りである。「チルソン溪谷の自然資源価値」については、3者ともに高評価であるが、「自然休息年制度」に関する意識については、「適切な利用規制であり、制度の適用による被害はほとんどなく、今後も継続すべき」という専門家・探訪客に対し、地域住民側は「厳格な利用規制であり、制度によって被害があり、継続する必要なし」としており、その意識に明確な差が見られる結果となった。また、同表における地域住民の評価結果はチュソン村を含む周辺5村の結果を平均したものであるが、「管理方案研究」によれば、その地理的分布などの条件の違いによって本制度による社会経済的影響には差があるため、5村それぞれの調査結果には、実際にはかなりの差があったと言及されている。すなわち、チュソン村では被害認識が非常に高く、その他の村では自然休息年制度が適用されていること自体を知らない住民も多数存在していたとのことであり、その点を考慮すれば、実際に影響を受ける当事者としての地域住民と、専門家・探訪客との意識の格差はさらに大きかったと推測される。

以上の結果を受けた議論の過程では、①国立公園管理の構成環境には自然と共に人間も含まれるはずである、②地域活性化のための代案が「開放」で良いのか。チルソン溪谷に近い地域以外は「開放」に関して消極的なので、特定の地域の利己主義として理解される可能性もある、③自然休息年制度は国民のための制度であるが、多様な利害関係者が納得できる名目と手順を確保すべきである、という3点が中心的内容となった。

表3 チルソン溪谷および自然休息年制度に関する意識調査結果

区分	チルソン溪谷の自然資源価値		自然休息年制に対する意識 (適切である=5点)	制度適用による被害認識 (被害あり=5点)	自然休息年制の継続 (継続すべき=5点)
	生態的価値 (高い=5点)	利用価値 (高い=5点)			
地域住民	4.31		2.13	3.35	1.98
探訪客	3.86		3.65	2.01	3.54
専門家	4.35	3.60	4.32	2.41	4.17

出所：国立公園管理公団『チリサンチルソン溪谷一帯自然資源の価値評価および合理的な管理方案研究』国立公園管理公団、2007年（韓国語）より作成。

公団は以上の調査結果を公表するとともに、これらの結果を踏まえた3つの代案を提示した。その内容は表4の通りである。いずれも利用を一定程度認めるとともに、中長期的には生態探訪（エコツーリズム）プログラムあるいはその他の形で地域主体による地域活性化推進事業への補助を行うという案となっている。

しかし、これら代案の公表は、却ってチュソン村住民の反発に対して火に油を注ぐ結果となり、その翌日には住民と支援者による大規模な開放要求デモが開催されるに至った。その理由としては、どの代案においても「特別保護区適用の撤回」が挙げられておらず、同制度の適用が前提となっていたこと、直ぐに適用可能とされている代案1にしても、既に公団側に不信を抱いている住民側にとっては実現の可否が不透明であると捉えられたからである。そして、チュソン村住民の主導でデモや公団職員の出入り阻止などの実力行使および郡守<sup>5</sup>との面談等の動きに出た結果、公団は現実的で直ぐに実行できる新たな代案として「チルソン溪谷特別保護区探訪予約・ガイド制運営」を提案し、村民も合意して2008年5月に施行することになった。

その一方で、公団の自然保護重視の姿勢に対して不安を感じた国立公園所在地域の村々から「国立公園区域からの除外」を求める声が全国的に上がることとなった。これに対し、政府環境部は2008年に「国立公園妥当性調査」を行い、2009年に大々的な国立公園区域の見直しを図ったが、これによってチュソン村をはじめ、多くの村が国立公園区域から除外され、事実上、国立公園の運営から「離脱」または「排除」される結果となった。

表4 チルソン溪谷特別保護区指定のための代案一覧)

内容および波及効果	予想される問題点	適用可能性
<b>【代案1】代替探訪路開設を通じた地域社会探訪客誘導</b> ・新たな区間を開設し、一部開放されている探訪路と接続してチリサン頂上まで到達可能にする ・登山目的の探訪客を地域に誘導 ・自然保全と地域経済活性化効果を一部期待できる	・代替探訪路の開設による費用負担 ・代替探訪路周辺の環境変化	・すぐに適用可能
<b>【代案2】現状維持と国庫事業を通じた地域活性化</b> ・利用制限を継続しながら、地域社会活性化のための国庫支援事業を誘致 ・地域社会の主体性を考慮して選別、協議して支援	・国庫支援事業の新設が現時点では不可能	・中長期的には推進の可能性あり

<b>【代案3】特別保護区生態探訪プログラム</b> ・国立公園内特別保護区については適正面積を確保 ・公園外の地域を探訪サービス拠点として活用 ・公園内探訪活動については厳格に制限（地域、時期、規模、方法など）	・制度や法律、教育、研究等の準備に相当な時間が必要	・長期的な観点で探訪文化改善のための積極的な検討が必要
---	---------------------------	-----------------------------

出所：国立公園管理公団『チリサンチルソン溪谷一帯自然資源の価値評価および合理的な管理方案研究』国立公園管理公団、2007年、p.129より作成。

### 3. 「探訪予約・ガイド制度」の概要

「探訪予約・ガイド制度」とは、要するに予約制・ガイド付きのツアー（以下、探訪ツアー）であり、公団によって運営されている。運営期間は5～6月、9～10月の4ヶ月間で、週2回（月・木）受け付けている。ガイドは公団職員として採用されたチュソン村住民8名が務めており、1回につき最大60名のグループに3名のガイドが同行する。探訪予約は公団のホームページを通じて行われる仕組みとなっており、基本的には1泊2日の行程が必要であるため、待避所（山小屋）への宿泊予約も必要である。ガイドには公団から給与が支給されているが、ガイド費用そのものは無料であり、探訪客はこれを負担していない。

### 4. チルソン溪谷の利用制限および「探訪予約・ガイド制度」の地域社会への影響

以下では、「自然休息年制度」や「特別保護区」の適用によるチルソン溪谷の利用制限および「探訪予約・ガイド制度」の地域社会への影響について、現地でのヒアリング調査を基に分析する。

ヒアリング調査は、地域住民の代表としてチュソン村現里長および前里長（村長）を対象として、2013年9月に実施した。また、当時、地域住民と一緒に公団側に開放要求を行った環境保護団体の「国立公園を守る市民の集まり」の代表にも補足的なヒアリングを行った。また、同期間に公団関係者へのヒアリングを行う予定であったが、調査への協力を得られず実施できなかった。よって、「探訪予約・ガイド制度」や地域に対する公団の認識については、2007年から2011年に作成された報告書や、現時点で公表されている資料から抽出し、分析した。

#### (1) 地域における「利用制限」および「探訪予約・ガイド制度」に対する認識

結論からいえば、地域住民側のチルソン溪谷の「利用制限」および「探訪予約・ガイド制度」に対する評価は、あらゆる面で非常に低いものに留まっている。そもそも、地域住民はチ



ルソン溪谷が特別保護区に指定され、利用制限が継続されていること自体に不満を抱いている。

現里長および前里長ともに、地域住民側は、チルソン溪谷が自然休息年制度の対象地になった1999年当初から、公団側の理由や目的がよく理解できなかったと述べている。現里長は、「探訪路の危険性を論じるなら、他の溪谷も危険なところが多い。それなのに、チルソン溪谷だけ探訪路を閉鎖する意味が分からない。また、現在公団は貴重な動植物が生息しているためと主張しているが、同じく開放されている他の探訪路でも貴重な動植物が生息しているはずで、特にチルソン溪谷だけ利用制限をする意味が分からない」と述べた。前里長は「自然休息年制度」が適用された当時は村に居住していなかったが、後から公団の人に直接聞いたところによれば、「探訪路周辺の自然が毀損されたという理由よりもむしろ、探訪路が険しく、遭難等の事故が多かったため」この制度が適用されたと説明されたという。しかし、「一部の人のせいでその他の人が被害をうけるのはありえない。」と、制度の目的や意義が現時点でもよく理解できないようであった。しかも、当初予定した3年の実施期間を大幅に超えて9年間も探訪路が閉鎖されたことで、地域住民側は公団側への不信を一層募らせたという。

また、現行の「探訪予約・ガイド制度」に対する評価も極めて低い。詳しくは後述するが、本制度の導入によって、毎年2,000名程度の探訪客が訪れるようになっており、また、村民8名がガイドとして雇用されるなど、経済的な効果も客観的には認められる状況にある。しかしながら、現里長、前里長共にこの制度による経済効果はほとんどないと述べており、この面でも公団に対する不信感および制度に対する不満は強い。

## (2)「探訪予約・ガイド制度」による経済効果

「探訪予約・ガイド制度」の経済効果について、公団が2010年に発行した「探訪予約・ガイド制運営がチルソン溪谷自然生態系に及ぼす影響分析結果報告書」（以下、「分析結果報告書」）のデータから整理すれば次の通りである。

「探訪予約・ガイド制度」を利用する探訪客の滞在期間は日帰りが38.3%、宿泊探訪が66.7%になっている。また、その宿泊については、チリサン国立公園内待避所（山小屋）が74.3%で最も高く、次いで民宿、ペンション、コンドミニアムの順である。

続いて、チルソン溪谷探訪予約・ガイド制に参加した387名の探訪客を対象に、チルソン溪谷に隣接した3つの村（チュソン村含む）と待避所での消費額を調査した結果が表5である。これを見る限り、地域社会への経済効果が無いわけではないことがわかる。探訪客1人当たり消費額は総額で76,046ウォン（約8,128円）であり、この内、地域内の経済に流入しない交通費と施設使用費を除けば40,824ウォンである。これを2009年度の参加人数（1,824名）で計算すると、探訪客による総消費額は74,462,976ウォン（約760万円）となる。

しかしながらこの金額を、例えば観光業に携わる世帯あたりに換算すれば、微々たるものに留まっていることがわかる。その消費が全てチュソン村で行われたと仮定したとしても、観光関連業を営む56世帯（全世帯の8割）で単純に分ければ、1,329,696ウォン（約14万円）である。このように、チュソン村にある程度の経済効果が生じているのは間違いないが、その効果の程度については、「実際に得られる経済効果は少なく、地域経済の助けになっていない」という地域住民側の実感を大きく超えるものではないと判断できるだろう。

また、表6は探訪ツアーの実績をまとめたものである。まだ3シーズンのみのデータではあるが、参加者が減少する傾向がみられる。地域住民側は、現行の運営期間が韓国の行楽シーズンから外れていること、探訪ツアーが平日のみの開催であることにその原因があると考え、公団側に運営期間の調整・延長や土日・祝日のツアー開催を検討するよう要請した。しかし公団は、チルソン溪谷特別保護地区におけるモニタリング調査の結果、出現種の減少、踏圧による土壌流失などの毀損がみられたこと、そして現時点ではチュソン村は国立公園区域から外れているので、要求事項を充足させる必要性が低く、住民の要求事項も個人の立場（位置、民宿や食堂経営に携わっているかどうかなど）によって違う点がある、という理由で要請を却下している<sup>6</sup>。

表5 探訪客ひとり当たりの平均消費額

	(単位:ウォン)
区 分	平均消費額
農特産物購入費	5,551
文化財鑑賞費	75
雑貨購入費	8,512
交 通 費	28,856
宿 泊 費	9,008
食 費	14,770
施設使用費	6,806
そ の 他	2,908
総 額	76,486

出所: 国立公園管理公団『探訪予約・ガイド制運営がチルソン溪谷自然生態系に及ぼす影響分析結果報告書』国立公園管理公団, 2010年, p.50より作成。

表6 探訪ツアーの実績 (2008 - 2010)

	参加定員数 <sup>(注1)</sup>	予約人数	参加人数	参加率 <sup>(注2)</sup> (%)	ツアー 催行回数
2008年	2,280	2,096	1,816	79.6	57
2009年	2,520	2,269	1,824	72.4	63
2010年	2,720	2,102	1,232	45.3	50
合計	7,520	6,467	4,872	64.8	170

出所: 国立公園管理公団「チルソン溪谷探訪予約・ガイド制運営計画(案)」, 2011年より作成。

注1: 参加定員数とは、当該年におけるツアー催行可能日数に1回当たりの参加定員(60名)を乗じた数である。

注2: 参加率は、参加定員数における参加人数の割合である。

### (3) チルソン溪谷の自然保護に関する地域住民の認識

チルソン溪谷の自然を守るためには、訪れる探訪客の自然への配慮ある行動、専門家の判断による自然保護対策の実行、そして、管理主体による適切な管理とともに、チルソン溪谷周辺で生活している地域住民の自然保護への認識が重要である。

この点に関する前里長および現里長へのヒアリング結果は以下の通りである。

まず、前里長は、チルソン溪谷は自然資源としての価値が高いと認識しており、優れた景観を後世に見せるためにも保護すべきという認識を持っている。現時点では、自然保護のための特別な活動はしていないが、不法登山をする人に気付いた際には注意をするようにしている。その一方で、「自然を保護するのはいいが、住民の生活も守って欲しい。」との意見を強く持っており、チルソン溪谷の観光による利益をもう少し住民が実感することができれば、住民自らチルソン溪谷を守ろうとする考えを持てると考えている。しかしながら、チルソン溪谷の最も近くにあるこの村の生計を顧みない上に、高圧的な態度で「自然を守れ、村民は山に行くな」とか「村民は自然保護の助けにならない」などと言って地元を排除しようとする公団には、村民は協力しないし、したくないと述べている。さらに、このような大きな公園を管理するには、公団だけの力だけでは限界があり、住民の協力を得なければ難しいにも関わらず、なぜそこまで地域住民を排除しようとするのか、公団の意図が理解出来ないという。

次に、現里長は、チルソン溪谷の自然を守ることにについてはほとんど関心がなく、むしろ住民の生活を守るためなら、チルソン溪谷が毀損されるくらいに開発されてもいいという非常に極端な考え方を持っていた。この間、観光による経済的な効果を増進するために、チルソン溪谷の探訪路完全開放を要求するとともに、別ルートをつくることを提案して公団に許可を要請し、さらに、村内に国立公園内の貴重な動植物を展示し、チルソンの魅力を伝えるための施設として「貴重動植物保護センター」を建設して欲しいという要請も公団に対して行ってきた。だが、公団からはどれも現行法では実現できないとして却下され続けており、「公団は地域住民を無視している」と感じている。このまま無視が続けば、公団への反発の意思表示として、チルソン溪谷を自ら壊してしまいかねないとまで述べており、対立は深刻である。

以上のことから、前里長は、チルソン溪谷を保護すべきという認識はあるものの、公団への反発もあり具体的な行動にはなっていない。また、現里長については、観光利用できないことに対する不満が非常に強いために、チルソン溪谷を保護すべきという認識を持つに至らない状況にある。双方とも、チルソン溪谷の観光利用をやや強調しすぎるという印象は否めないが、根本的には公団に対する不満や反発の強さから、結果的にチルソン溪谷の自然保護に対して非協力的な立場にとど

まっているといえよう。

### 5. 小括

以上のことから、現地で生じている問題を整理すれば次の通りである。

第一に、地域住民と公団との対立・断絶は深刻である。現段階において、地域住民側と公団側の間に協力関係や意見交換の機会ほとんど見られず、コミュニケーションはほぼ断絶した状態にある。その結果、例えば現里長はガイドとして村民が雇用されているという事実を認識しておらず、「探訪予約・ガイド制度」による経済効果・雇用効果は「全く無い」という誤解によって、ますます制度への反発を強めていた。客観的にみれば、本制度の施行によって、自然環境、探訪客、わずかであるが地域住民にも一定の効果を期待できるのは確かである。環境面から見れば過剰利用や一極集中を防ぎ、自然へのダメージが最小限に抑えられ、探訪客側から見れば、制限されてはいるが素晴らしい景観を見る機会が再び提供されたことになる。さらに地域住民にとっても、立入が完全に禁じられていた時期に比べれば地域にある程度の経済効果も期待でき、長期的な視野でみれば「持続可能な観光」への第一歩であるといえる。しかしながら、地域住民側と公団側とのコミュニケーションの断絶によって、地域住民側の対立感情が解消されないままに放置される結果となっており、制度のメリットを住民が理解する機会も同時に失わせているといえよう。

第二に、このような地域住民と公団の対立・断絶という状況は、公団側の掲げる国立公園運営方針とも齟齬を来している。「管理方案研究」における国立公園管理と地域社会との関係性についての検討では、①生態系の宝庫を持続的に守るという意見は十分に説得力があるが、国立公園の管理対象として地域社会を包含させるかどうかという問題は慎重に検討すべきである、②国立公園自体が自然の保全と共に持続可能な利用を前提にしていることから、その管理の構成環境には人間（Human）と自然（Nature）が共に含まれるべきである、③もし仮に探訪客と影響圏内の地域社会が排除され、生態環境だけを考慮した管理方案が樹立されるなら、それは韓国の国立公園管理体系を揺るがす問題提起になる、という3点が示され、結論として、自然資源管理、探訪客管理、地域社会管理の明確な原則を確立し、これらを一体的に維持すべきであると提言された。また、公団が2011年に公表した「チルソン溪谷特別保護区探訪予約・ガイド制運営計画」によれば、当地の運営目的は、①制限的・一時的探訪予約・ガイド制運営で自然資源の合理的利用を図る、②地域住民及び探訪客の期待満足で顧客中心の国立公園管理を追求する、③地域経済活性化に寄与する正しいパートナーシップを向上させる、の3点である。

しかしながら、実際にはこれらとはかなり異なる運営方針が採用されてきたのは明白である。既に述べたように、2009年



の国立公園区域の見直しでは多くの近隣地域が国立公園の区域から除外された。また、公団は、地域全体として観光業への依存度が高く、特別保護地区の設定による影響を最も近隣で被っているチュソン村に対し、当村が国立公園区域から除外されていることを理由として、「要求事項を充足する必要性は低い」と公表資料の中で明言し、減少傾向にある探訪客を増やすための提案を「個人の立場によって違う」と一蹴している。ツアー運営の拡大を認めなかった点については、モニタリング調査結果を十分に考慮した結果であるとしても、このような公団側の姿勢は「パートナーシップの向上」以前に実質的な「地域社会排除」あるいは「地域住民軽視」との評価を免れず、地域住民のさらなる不信と反発を招いていると考えられる。

第三に、公団への不信と対立感情が昂じた結果、地域住民側には公団の方針、すなわち自然保護重視に対する反発や抵抗としての開発重視、国立公園管理への協力を拒否する傾向がみられ、公団側との意識の格差はますます深刻になっている。前里長が述べている通り、広大なエリアの管理を公団だけで担うのは困難であり、近隣地域の協力は不可欠といえる。それに関わらず地域社会を運営から「排除」したり、住民との対立を深め、自然保護重視への懐疑や反発を放置したりすることは、公団の負担を増すという点で非効率であるし、地域社会からの協力が得られないことで十分な管理体制を構築できないとすれば、火災防止や事故防止など、リスク管理の面からも大きな問題であるといえるだろう。

#### IV. おわりに

訪問者の自由な利用の制限を伴う自然観光地の利用調整策は、地域の観光に与える影響が大きく、短期的には地域住民への不利益になる可能性が高いものの、長期的に見れば自然の良好な状態を持続することが可能となり、国立公園所在地域の持続的な地域経済活性化のひとつの方策ともなり得る。しかし、これを現場で円滑に運営するためには、少なくとも、公団側の運営方針の変化によって短期的な不利益を被ることに對する地域住民の「理解」を得ることが必須の条件であることは自明であろう。そして、地域住民側のこうした「理解」は、地域社会の基盤である自然資源保全の重要性への認識とともに、そのことが長期的には自分たちにも利点があるという合理的かつ信頼できる判断が成り立つこと、そして、短期的に予想される不利益を何らかの形で軽減・補完し得る方策がある程度見いだされることによって醸成されることが考えられる。しかしながら、チルソン渓谷およびチュソン村の事例をみれば、公団側と地域住民側の対立・断絶は依然深刻であり、地域住民側の「理解」を醸成する気運にはほど遠く、従って協力関係もほとんど構築されていない状況にある。また、国立公園区域の見直しによる近隣地域の公園区域からの除外、それに伴う公園の利害関係者からの近隣地域の除外といった近年の政策展

開をみれば、公団が、国立公園運営から地域社会を排除する方向にあると判断するのは妥当であろう。

これまでも、世界中の多くの国々において国立公園の保護と利用を巡る多種多様な利害関係者の対立による紛争を経験しているが、そこから得られた重要な知見のひとつが管理主体と地域との合意形成および協働関係の構築である。久末はアメリカの経験を踏まえ、「国立公園局などの行政官庁が調整を図らなければならない相手は地域、より具体的には地域の自然保護意思」であると指摘する。なぜならば「利害関係者たちが調整のうえで合意形成に達した、自然保護に対する地域全体としての意思」こそが、問題を解決に導く原動力となるのであり、行政と地域が協働して自然保護を目指すことで円滑な国立公園管理が可能になると主張している<sup>7</sup>。

このような地域との合意形成および協働関係の構築の有効性は、国立公園管理に限らず、現在では世界中のありとあらゆる分野における地域間および主体間の問題解決手段として位置づけられていることから明らかである。特に韓国の国立公園制度は、日本と同様に公園区域の中に民有地を含む「ゾーニング制」を採用しており、アメリカなどの「営造物制」公園よりも多数の利害関係者が存在するのが特徴である。よって国立公園管理公団自身が、管理事項のひとつとして「参加と協力」を位置づけ、「利害関係者の肯定的公園管理世論形成」を図るべく、「地域住民など利害当事者らの対立解消および国立公園保全のための住民支援および協力事業の共同推進による地域社会協力」を任務のひとつとして掲げているのも、基本的にはこうした制度的特性と、国立公園管理にとって有効な手段であるとの国際的なコンセンサスを意識していることと思われる（表1）。こうした点から考えると、公団側の近年の地域社会に対する姿勢は、利害関係者との合意形成を棚上げにし、問題解決を困難にするばかりか、自ら掲げている管理運営方針にも反していると指摘せざるを得ない。先にも指摘した通り、広大な国立公園エリアの管理を公団だけで担うのは現実的でなく、近隣地域の理解と協力を得ることはリスク管理の面からも不可欠である。よって、まずは公団側が自らの標榜する方針を再び尊重し、地域社会協力の中身を実質化し、地域社会の公団に対する不信感や反発を緩和するよう積極的に努力する姿勢へと転換することが何よりも必要となろう。

その上で、今後の国立公園管理のあり方と地域社会との対立緩和に対する具体的な課題を示せば次の通りである。

第一に、地域住民側と公団側との、形式に留まらない情報共有および対話の機会を用意することである。その際、チルソン渓谷特別保護区の自然生態系と探訪ツアーの自然のおよび社会経済的影響に関するモニタリング調査結果を含め、当地の自然環境の価値やこれらの復元事業に関する情報、探訪ツアーの経済効果等を地域住民側と積極的に共有することが重要である。特別保護区設定と探訪ツアー運営の効果を可視化することで、地域住民はこうした取り組みの利点や欠点を合



理的に判断することが可能となり、制度にたいする認識がある程度共有されることで、公団に対する要求もより現実的なものになることが期待される。

第二に、公団は、国立公園近隣地域それぞれの実情を考慮した公正な扱いをすべきである。立地的に最も制度の影響を受けているにも関わらず、公団側がチュソン村の被る不利益を他4村と同等に扱うこと、あるいは要求事項を「利己主義である」と切り捨ててことは、極めて表面的な「平等主義」に基づいており、公正さという面では問題がある。

最後に、地域の経済活動への理解と協働関係の構築による地域社会支援を国立公園管理の一貫として位置づけ具体化することである。チルソン溪谷における保護と利用を巡る一連の対立は、地域住民側からみれば、公団が当地の自然保護を一方的に押しつけるばかりで、地域経済への不利益を考慮しようとしないうえ、地域住民ばかりが犠牲になっているのではないかという疑問と不信に端を発している。利用調整策の適用に際しては、地域が被る経済活動への不利益を考慮し、それに代わるオプションを共に考えるなどの支援が必要である。「探訪予約・ガイド制度」はまさにそのオプションのひとつとして考案された制度であるが、長年の対立感情から、この制度の自然資源の保護と利用の双方を共に追求する方策という側面ではなく、むしろ公団側と地域住民側が保護と利用の立場に分裂して互いを桎梏と捉えるような状況に陥っており、その発展的な側面が発揮されているとは言い難い。よって、第一の課題である対話と諸事業の効果の可視化を通じて、公団側と地域住民側の双方が本制度の意義を再確認し、探訪ツアーの運営を、地域の経済活動への理解と協働関係の構築による地域社会支援という文脈に位置づけ直す必要があるだろう。

## 【注】

- 1 アメリカの事例については、加藤峰夫『国立公園の法と制度』古今書院、2008年、pp.219-227を参考にした。
- 2 韓国における国立公園管理が地域住民や地域経済に及ぼす影響に関する研究としては、ミンイルギ『自然公園の効率的な管理のための制度改善研究及び先進環境管理方案-多島海海上国立公園を中心に-』全南大学校産業大学院観光工学科卒業論文、2009年（韓国語）、リミンハ『チリサン国立公園が地域経済に及ぼす波及効果分析』慶北大学校農学修士論文、2009年（韓国語）などがある。
- 3 「自然休息年制度が果たして、望むように成果をおさめているのかに対して疑問が提起されている。出入遮断施設を設置するだけで管理の手を加えず、生態系の毀損が続いているという指摘が少なくない。特に登山道の場合、土壌浸食を防ぐための斜面保護工や排水路などの設備が必要であるが、予算不足で放置されている。（中略）『人の出入りを禁じると自然が復元される』という単純な発想から登山道に自然休息年制が施行されている。（中略）登山道を保護するためには浸食を防ぐための設備を揃えなければならないが、その場合でも登山客の出入りをあてもなく統制することが正しいかどうかは綿密な検討が必要である。」中央日報 1995年5月20日「環境刻富時代 19(1):自然休息年期間に山をろくに管理しないと…」より抜粋（韓国語、著者和訳）。
- 4 韓国戦争以後、各地で活動した共産ゲリラを意味する。

5 日本の市長に相当する役職である。

6 国立公園管理公団『チルソン溪谷特別保護区探訪予約・ガイド制運営計画』国立公園管理公団、2011年、p.2（韓国語）。

7 久末弥生『アメリカの国立公園法—協働と紛争の一世紀』北海道大学出版会、2011年、p.3。

## 【参考文献】

- 久末弥生『アメリカの国立公園法—協働と紛争の一世紀』北海道大学出版会、2011年
- 加藤峰夫『国立公園の法と制度』古今書院、2008年
- 国立公園管理公団『チリサンチルソン溪谷一帯自然資源の価値評価及び合理的な管理方案研究』2007年
- 国立公園管理公団『探訪予約・ガイド制運営がチルソン溪谷自然生態系に及ぼす影響分析結果報告書』2010年
- 国立公園管理公団『2011国立公園年次』2011年
- 国立公園管理公団『韓国の国立公園』2012年

受理日 2015年12月10日